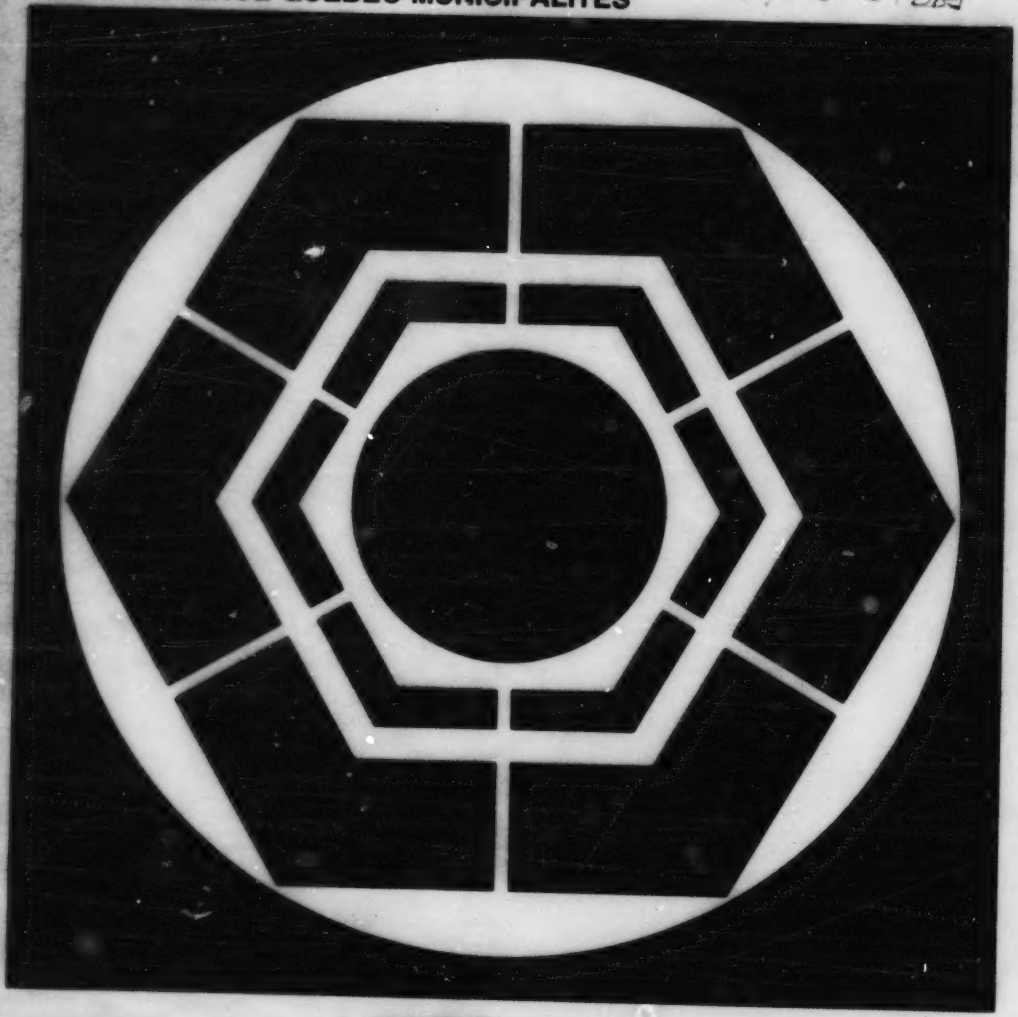
LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL

DÉCENTRALISATION perspective communautaire nouvelle 2. expériences étrangères

Que
H35 M8m

[Misc publns]
1978 c.1 bb

LA CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS



QUÉBEC

Documents déposés à la conférence

RÉFORME FISCALE
1. fondements et principes

RÉFORME FISCALE
2. le projet

DÉMOCRATIE
1. mécanismes électoraux

DÉMOCRATIE
2. mécanismes de décision

DÉCENTRALISATION
perspective communautaire nouvelle
1. vue d'ensemble

DÉCENTRALISATION
perspective communautaire nouvelle
2. expériences étrangères

Fascicules à venir publiés par le Secrétariat à l'Aménagement dans la série « Décentralisation: une perspective communautaire nouvelle »

3. L'urbanisme et l'aménagement du territoire
4. Des comtés renouvelés: l'organisation politique
5. Le réaménagement des pouvoirs
6. Le territoire des comtés municipaux
7. Le régime fiscal des comtés
8. La zone métropolitaine de Montréal
9. Les zones urbaines de Québec et de Hull

LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL

DÉCENTRALISATION perspective communautaire nouvelle 2. expériences étrangères

Document de réflexion
préparé par Le Secrétariat à l'Aménagement
et à la Décentralisation
et déposé par Le Secrétariat des Conférences socio-économiques
à la conférence Québec-Municipalités
tenue à Québec, le 9, 10 et 11 juin 1978

102-00945/

POUR UN PARTAGE DE POUVOIRS ET DE RESPONSABILITÉS

Au début de l'année 1977, j'ai entrepris avec mes collègues du Comité ministériel de l'aménagement une réflexion sur les problèmes généraux d'aménagement du territoire du Québec et sur la prise de décision en aménagement. Nous avons rapidement fait une distinction entre deux modèles possibles:

— *ou c'est le gouvernement lui-même qui aménage le territoire selon sa propre perception des besoins des individus et des collectivités;*

— *ou encore le gouvernement confie à des instances plus locales les responsabilités de l'aménagement et leur donne les moyens de faire face à ces responsabilités.*

Là-dessus, l'orientation a été claire: ce n'est pas de Québec que doit se faire l'aménagement.

Mais cette réflexion sur l'aménagement du territoire nous a conduit à élargir le débat: n'y aurait-il pas d'autres compétences actuelles aux mains du gouvernement, à Québec, qui auraient tout avantage à être situées plus près des citoyens?

Il devenait nécessaire pour le gouvernement d'examiner:

1. *quelles responsabilités actuellement exercées par Québec pourraient être rapprochées des citoyens;*
2. *quel organisme politique pourrait les recevoir.*

Un document de travail préliminaire a été déposé au Conseil des ministres en décembre 1977 et a fait l'objet de discussions.

Compte tenu de l'importance de ce projet et de sa signification pour chacun de nous, il est apparu essentiel et normal d'étendre la réflexion à l'ensemble des citoyens. C'est dans cette perspective que les différents dossiers qui ont alimenté les discussions au sein du gouvernement sont rendus publics sous forme de fascicules.

Ces fascicules ne définissent pas une position gouvernementale. Il aurait été anormal que ce soit de Québec que soit définie une politique de décentralisation. Ce sont des documents de soutien qui analysent différentes perspectives.

La réflexion que je souhaite doit être la plus large possible au sein de la population. Il appartient à chaque citoyen, qu'il soit contribuable, utilisateur des services, représentant élu ou administrateur, de s'interroger sur ce projet de décentralisation et de faire part de son opinion.

J'ose croire que chacun y verra une volonté claire du gouvernement de rapprocher les centres de décision des citoyens dans une perspective communautaire nouvelle et un désir de les impliquer plus directement dans la préparation des grands choix collectifs.

Le ministre d'État à l'Aménagement

JACQUES LÉONARD

AVANT-PROPOS

Cette conférence Québec-Municipalités est l'un des moments importants des grandes consultations (Sommet économique, conférences socio-économiques) que le gouvernement poursuit avec les principaux agents décideurs au Québec. Cette conférence se situe aussi dans la lignée des conférences provinciale-municipales du passé, qui avaient pour objectif de permettre un dialogue entre les deux niveaux de gouvernement.

Un pouvoir municipal renouvelé

La conférence de 1978 revêt cependant un caractère particulier: le gouvernement du Québec y dépose un projet de réforme de la fiscalité municipale, un projet de réforme des mécanismes électoraux des municipalités ainsi que des documents de réflexion sur les mécanismes de décision des municipalités et sur la décentralisation politique et administrative.

Ces documents forment un tout, un ensemble étroitement interrelié. Ils présentent de fait un nouveau système de relations entre le gouvernement, les municipalités et les citoyens, un réaménagement des compétences basé sur une option de décentralisation, c'est-à-dire d'une revalorisation du pouvoir local et d'un accroissement de l'autonomie des organisations de la base, celles qui sont les plus proches des citoyens.

Le projet de réforme fiscale

Le projet qui présente le plus d'intérêt pour les municipalités, parmi tous ceux que le gouvernement dépose à cette conférence est sans aucun doute la réforme du régime fiscal des municipalités. Aussi, la majorité des séances de travail de la conférence seront consacrées à l'étude de ce thème afin que tous les participants puissent formuler librement et clairement leurs opinions sur cette proposition.

L'accent de cette conférence portera donc sur la réforme fiscale. Ce n'est là cependant qu'un premier volet du projet gouvernemental de revalorisation du pouvoir local. Les autres volets, dont les grandes lignes sont présentées au cours de la dernière journée de la conférence, la démocratie municipale et la décentralisation, seront l'objet de nombreuses consultations au cours de l'année. Aussi, les élus municipaux seront-ils appelés à formuler leurs avis au cours des futures rencontres et conférences.

La décentralisation

Sous le thème de la décentralisation, une perspective communautaire nouvelle, deux documents sont déposés. Ils fournissent une définition des principaux éléments de ce projet qui propose de fait, une forme de société. Le premier porte sur les objectifs de la décentralisation; le second sur les expériences étrangères.

Les expériences de décentralisation

La décentralisation est un objectif que poursuit plusieurs pays. Les sociétés modernes recherchent des formes de gouvernement plus proches des citoyens. Chaque pays cependant traduit, selon sa culture et son histoire, cette revalorisation des pouvoirs locaux et régionaux. Les formes de décentralisation varient donc beaucoup d'un pays à l'autre. Ces expériences réalisées en Angleterre, en France, en Suède et en Ontario, ne sont pas des modèles à imiter, mais bien des points de référence qui peuvent aider à définir le modèle valable pour le Québec.

Un temps et un lieu pour le dialogue

Parce que le progrès et le développement de la société québécoise sont la responsabilité conjointe et solidaire de tous, c'est par l'établissement et la continuité du dialogue que les différents partenaires établiront des consensus. Une conférence comme celle-ci constitue donc un temps et un lieu privilégiés pour l'édification d'une vie sociale et politique qui satisfasse aux aspirations des citoyens.

GILLES CHÂTILLON
Directeur
Le Secrétariat des Conférences
socio-économiques

TABLE DES MATIÈRES

		Page
INTRODUCTION		1
CHAPITRE 1	**Les raisons des réformes**	5
1.1	La croissance urbaine	7
1.2	L'insuffisance des ressources financières	7
1.3	La distinction ville-campagne	8
1.4	La nécessité d'une action concertée et planifiée au niveau régional	8
1.5	La réorganisation de l'administration scolaire	8
1.6	L'érosion du pouvoir local	9
1.7	Un nouvel intérêt pour la vie locale	9
CHAPITRE 2	**Les réformes dans chacun des pays**	11
2.1	L'Angleterre	13
2.1.1	Présentation	13
2.1.2	Les grandes lignes de la réforme	14
2.1.3	L'organisation politique	17
2.1.4	Le partage des compétences	17
2.1.5	Le financement des autorités locales	18
2.2	La France	19
2.2.1	Présentation	19
2.2.2	Les grandes lignes du projet de réforme	20
2.2.3	Le maintien des communes	23
2.2.4	La création de communautés de communes	23
2.2.5	Les départements et les régions	25
2.2.6	Les mécanismes de mise en oeuvre	26

2.3 La Suède 26
2.3.1 Présentation 26
2.3.2 Les grandes lignes des réformes 27
2.3.3 L'organisation politique 29
2.3.4 Le partage des compétences 29
2.3.5 Le financement 30
2.3.6 Les mécanismes de mise en oeuvre 30
2.4 L'Ontario 31
2.4.1 Présentation 31
2.4.2 Les grandes lignes de la réforme 32
2.4.3 L'organisation politique 32
2.4.4 Le partage des compétences 34
2.4.5 Le financement 35

CHAPITRE 3 Les faits marquants 37

3.1 ' a délicate question des limites territoriales 39

3.2 L'abandon de la distinction ville-campagne 39

3.3 La variété des formes d'organisation politique des gouvernements locaux et leurs modes de représentation 40

3.4 La difficulté du partage des compétences 40

3.5 Une question pleine d'embûches: le régime fiscal 41

3.6 La réorganisation des pouvoirs locaux: une démarche progressive 41

CONCLUSION 43

Introduction

INTRODUCTION

La question des responsabilités locales et de la décentralisation prend de plus en plus d'importance dans les administrations publiques québécoises. La répartition des pouvoirs et des moyens financiers entre les paliers de gouvernement, de même que la taille et la structure des collectivités locales en regard de l'efficacité administrative et de la démocratie locale sont parmi les principaux sujets de préoccupation de ceux qui s'intéressent à la chose publique.

Le Québec n'est pas le premier État à envisager une consolidation des responsabilités locales et une décentralisation politique et administrative. Depuis une vingtaine d'années, plusieurs pays ont amorcé ou réalisé des réformes en ce sens. Les dix-neuf (19) États membres du Conseil de l'Europe pour leur part se réunissaient en octobre 1977 pour l'étude de ces questions.

Bien qu'au Québec, le domaine des responsabilités locales et la décentralisation offre des caractéristiques particulières, la connaissance de quelques expériences étrangères pourra enrichir la discussion qui s'amorce.

Ce fascicule présente les expériences de l'Angleterre, de la France, de la Suède et de l'Ontario.

Toutes les expériences étudiées se donnent comme perspective ou comme objectif le développement des responsabilités locales, ou encore la décentralisation. Le projet français indique une volonté ferme de faire en sorte que les collectivités locales et régionales aient les pouvoirs, les moyens et même l'obligation de solutionner à leur niveau les problèmes auxquels elles sont confrontées. En Ontario, les nouvelles municipalités régionales peuvent maintenant assumer des fonctions qui auraient été autrement accaparées par l'administration centrale ou assumées par des commissions indépendantes non responsables directement devant la population. En Angleterre, la réforme a aussi donné plus de responsabilités aux gouvernements locaux et raffermi leurs pouvoirs. Quant à la Suède, l'importance historique des gouvernements locaux est confirmée entre autres par l'importance des revenus autonomes dont ils disposent et la part qu'ils détiennent dans le produit national brut (PNB) laquelle dépasse, depuis plus de vingt ans, la part de l'administration centrale.

Par contre, les résultats les plus tangibles de ces réformes ont consisté en une meilleure planification de l'organisation du territoire et une modernisation de la gestion des services au niveau local et régional.

Ce document se propose de faire une présentation de ces différentes expériences. Il comprendra trois volets:

— les raisons qui ont amené certains pays à intervenir dans le domaine des responsabilités locales et de la décentralisation;

— une description des réformes réalisées ou envisagées dans ces pays;

— les faits marquants qui s'en dégagent.

CHAPITRE 1

Les raisons des réformes

LES RAISONS DES RÉFORMES

Les problèmes à l'origine des réformes des gouvernements locaux sont particuliers à chaque pays, ce qui rend difficile les généralisations et les synthèses.

Certains de ces problèmes ont cependant joué un rôle particulièrement important dans l'origine de la restructuration des gouvernements locaux.

1.1 La croissance urbaine

Dans tous les pays concernés, la croissance urbaine et les conséquences de l'urbanisation ont déclenché la réforme des gouvernements locaux et les projets de décentralisation. Les gouvernements locaux des métropoles ont d'ailleurs connu une consolidation majeure plusieurs années avant qu'une réforme soit envisagée pour l'ensemble du pays (Londres, Paris, Stockholm, Toronto, etc.)

La concentration des populations, le développement des communications et l'émergence de problèmes nouveaux comme la pollution, mettaient en évidence la difficulté pour les administrations locales traditionnelles de répondre à la demande de services adéquats et accessibles à tous.

Plusieurs équipements et services exigés par les citoyens ne pouvaient être mis à la disposition de la population de façon rentable sans une forme de regroupement des territoires et des ressources humaines et financières des gouvernements locaux ou des municipalités.

1.2 L'insuffisance des ressources financières

Par ailleurs, les ressources fiscales des gouvernements locaux étaient en général déphasées par rapport à l'évolution de l'économie, car elles provenaient principalement de l'impôt foncier. C'est ce qui explique les problèmes financiers des gouvernements locaux et le recours aux subventions gouvernementales dans tous les États étudiés.

La question financière a souvent été l'occasion d'une réévaluation de l'ensemble des gouvernements locaux. Ainsi, la Commission Smith sur la fiscalité en Ontario (1967) et la Commission Redcliffe-Maud en Angleterre (1969) considéraient la réforme fiscale dans le contexte d'une modernisation et d'une consolidation des territoires et des structures politico-administratives des gouvernements locaux.

1.3 La distinction ville-campagne

L'urbanisation entraîna aussi une modification des relations entre les agglomérations urbaines et les espaces ruraux adjacents. Les équipements modernes de communication et de transport, la répartition des sols à des fins résidentielles, industrielles, récréatives, agricoles et autres, de même qu'un partage équitable des coûts des services nécessitaient une planification et un aménagement intégré que la traditionnelle distinction ville-campagne rendait difficile. La plupart des études menées par les divers pays proposaient l'intégration du rural et de l'urbain.

1.4 La nécessité d'une action concertée et planifiée au niveau régional

Parallèlement à cette évolution axée sur l'amélioration des services et sur la planification urbaine, les gouvernements étaient confrontés aux problèmes des inégalités régionales; il s'ensuivit un intérêt accru pour les régions. Cette préoccupation s'est traduite par une planification socio-économique et une régionalisation administrative, sur la base d'unités territoriales possédant des caractéristiques propres et un poids démographique et économique d'une certaine importance.

La régionalisation des services gouvernementaux et les politiques de développement régional remettaient donc en question, à leur tour, l'exercice traditionnel des responsabilités locales. Il s'avérait de plus en plus que si les gouvernements locaux voulaient être des partenaires valables pour les autres paliers de gouvernement dans le domaine des équipements, des services et du développement, ils auraient à prendre en charge la gestion de territoires et de populations plus vastes tout au moins pour certaines fonctions telles l'aménagement, la gestion des emprunts, le transport, etc.

L'Ontario, entre autres, marqua de façon particulière la jonction du développement régional et des gouvernements régionaux. La création de gouvernements régionaux de 1968 à 1974 fut prioritairement axée sur des régions conçues en fonction du développement régional et dont l'une des caractéristiques était le rayonnement d'un pôle urbain. Cette approche fut consacrée en 1970 par la création du ministère du Trésor, de l'Économie et des Relations intergouvernementales qui intégrait la responsabilité du développement régional et des relations provinciales-municipales dans un même organisme gouvernemental.

1.5 La réorganisation de l'administration scolaire

Depuis la dernière guerre, les États se sont efforcés d'améliorer l'éducation et de la rendre accessible à tous. Cet objectif nécessitait une consolidation du système scolaire et spécialement une réduction du nombre d'entités scolaires pour des territoires et des populations plus importants.

Cette consolidation de l'administration scolaire a traçé la voie à un réajustement des gouvernements locaux et, dans certains cas, posé la question de l'intégration de ces deux administrations.

Ainsi l'Ontario procédait à une consolidation scolaire en 1968 sur une base territoriale élargie correspondant aux comtés municipaux. Cependant, bien qu'en 1967 la commission Smith sur les impôts avait proposé une intégration du scolaire et du municipal, les commissions scolaires demeurèrent politiquement et administrativement indépendantes des gouvernements locaux. En Suède, la restructuration scolaire a aussi précédé et influencé sensiblement la réforme des collectivités locales, en particulier dans la définition des limites territoriales. Quant à l'Angleterre, la responsabilité des écoles passait des corporations scolaires aux gouvernements locaux en 1944. Le système scolaire français pour sa part, relève des compétences locales et départementales.

1.6 L'érosion du pouvoir local

Dans les différents pays étudiés, à des moments ou à des degrés parfois différents, une tendance apparaît clairement: la prise en charge graduelle par une administration centrale (directement ou par le biais de subventions ou de contrôle) de fonctions antérieurement dévolues à un palier politique plus près de la population. En somme, la marge de manoeuvre des administrations locales s'amenuisait alors que celle de l'administration centrale s'élargissait au détriment de toute initiative locale.

L'expérience suédoise est cependant particulière. Les collectivités locales ont modernisé leur administration, pour prévenir ainsi le transfert de leur compétence à l'administration centrale.

1.7 Un nouvel intérêt pour la vie locale

Depuis quelques années, l'accent qui avait été mis par le gouvernement sur la quantité et l'accessibilité des services est contrebalancé dans une certaine mesure par une volonté des citoyens de prendre en charge et de contrôler leur milieu de vie. Les conseils de quartier, les regroupements de citoyens, les asociations se consacrant à l'amélioration de l'environnement témoignent de ce phénomène et viennent appuyer la nécessité du renforcement des administrations locales.

CHAPITRE 2

Les réformes dans chacun des pays

LES RÉFORMES DANS CHACUN DES PAYS

Il est pratiquement impossible de faire le tour de tous les pays qui ont expérimenté des réformes de pouvoirs locaux. D'ailleurs, les motifs qui ont conduit ces pays à entreprendre de telles réformes ne s'appuyaient pas forcément sur une volonté ferme de décentraliser des responsabilités mais plutôt de réaménager les pouvoirs au niveau local comme au niveau de l'État.

Les pays ou États qui ont été retenus, à savoir l'Angleterre, la France, la Suède et l'Ontario, n'échappent pas à cette ambiguïté. Si la plupart des travaux qui ont présidé aux réformes ou aux projets de réforme font (pour les pays retenus) une large place à l'objectif de la décentralisation, la réalisation de ces réformes ne s'est pas toujours accompagnée d'un transfert de pouvoirs.

Toutefois, ces pays connaissent par leurs caractéristiques sociales, économiques et culturelles, une évolution semblable à bien des égards à celle du Québec.

2.1 L'Angleterre

2.1.1 Présentation

L'Angleterre avec ses 46 millions de personnes regroupées sur un territoire relativement exigu, a depuis longtemps reconnu l'importance des collectivités locales. La réforme des gouvernements locaux de 1972 constitue en fait, l'aboutissement de trente années de réflexion et de remise en question de la vie politique, économique et sociale des collectivités locales anglaises. Elle avait essentiellement pour objectif d'accroître l'autonomie et la responsabilité des collectivités locales, comtés, districts et paroisses (*counties, districts, parishes*), et de favoriser la participation des citoyens à la gestion municipale.

Cette réforme fait suite à un long processus d'études, d'analyses et de propositions qui ne semblent d'ailleurs pas tout-à-fait terminées, même si les nouvelles structures sont en place depuis cinq ans. Deux commissions royales d'enquête furent à l'origine de la réforme des gouvernements locaux en Angleterre: la Commission Herbert (1957-1960) portant sur Londres et qui devait préparer la réforme de 1965 pour cette zone métropolitaine et la Commission Redcliffe-Maud concernant l'ensemble du pays (1966-1969).

Cette dernière proposait essentiellement d'adopter la formule de gestion à un seul palier local pour l'ensemble de l'Angleterre, sauf pour trois zones métropolitaines où la structure à deux paliers était retenue. De plus, elle proposait la création de huit provinces, sorte de grands gouvernements régionaux, avec des responsabilités principalement en matière de planification.

Quelques mois après la publication du rapport de la Commission Redcliffe-Maud, soit en 1970, le gouvernement travailliste présentait un premier Livre blanc où la majorité des recommandations de la commission étaient retenues. Cependant, en 1971, le gouvernement conservateur publiait un second Livre blanc dont les propositions prirent une distance importante par rapport à celles avancées par la Commission Redcliffe-Maud, en ce sens que l'on remettait à plus tard le principe de créer huit provinces et qu'on rejetait l'idée d'un palier unique d'administration locale pour lui préférer le système à deux paliers (*two-tiers*).

La publication de ce Livre blanc fut suivie d'une consultation intensive de dix-huit mois avec les représentants de tous les intérêts concernés par la réforme. La loi concernant les gouvernements locaux fut adoptée par le Parlement britannique en 1972.

2.1.2 Les grandes lignes de la réforme

La réforme mise en place en 1972, constitue, en définitive, un réaménagement ou un redécoupage des institutions locales.

Avant la réforme, les institutions locales britanniques (si l'on exclut Londres qui a toujours eu un traitement à part) étaient organisées sur la base de deux régimes distincts, l'un propre aux grandes villes que l'on appelait les bourgs-comtés, (*county borough*), l'autre propre aux petites et moyennes villes et aux zones rurales, que l'on appelait les comtés administratifs (*administrative counties*).

Si les bourgs-comtés des grandes villes étaient un palier de gouvernement unique, les comtés administratifs constituaient le palier supérieur d'une structure à deux paliers, dont le palier local pouvait être un district urbain (*urban district*) dans le cas de petites et moyennes villes, un bourg municipal (*municipal borough*) dans le cas de certaines villes ayant hérité d'une charte de bourg, ou enfin un district rural (*rural district*) pouvant comprendre plusieurs conseils de paroisse (*parish councils*).

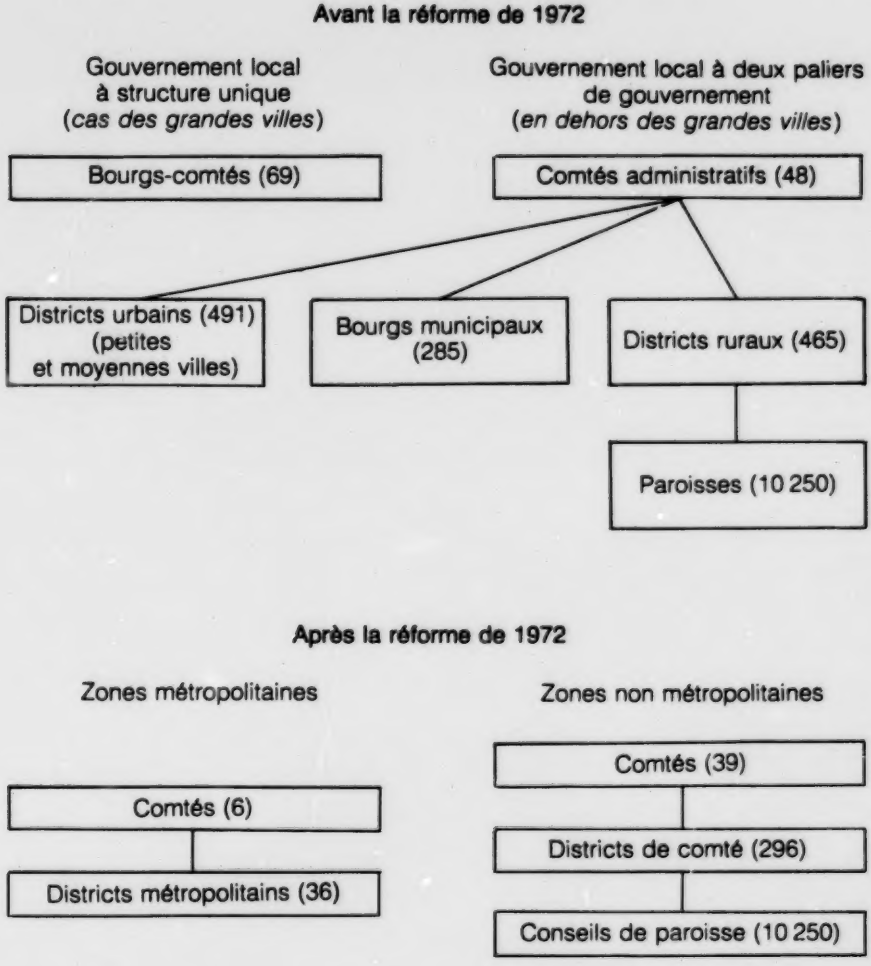
La réforme de 1972 a pour effet essentiellement de redécouper le territoire des institutions locales et de les intégrer dans une structure de gestion à deux paliers de gouvernement soit un palier supérieur, le comté et un palier inférieur, le district. (cf. graphique 1)

À cause des changements dans la vie sociale et économique de l'Angleterre et de la nécessité d'abandonner la distinction ville-campagne, la réforme propose un réaménagement des institutions locales qui distinguent Londres, les zones métropolitaines et les autres parties du territoire.

Le territoire du Londres métropolitain avec une population d'environ huit millions de personnes est subdivisé en 32 bourgs dont la population moyenne est de 227 000 habitants.

Au niveau des zones métropolitaines, six comtés sont créés comprenant 36 districts. Ces six comtés regroupent une population variant de 1,2 million à 2,8 millions de personnes alors que les districts en rassemblent de 173 000 à 1,1 million d'habitants.

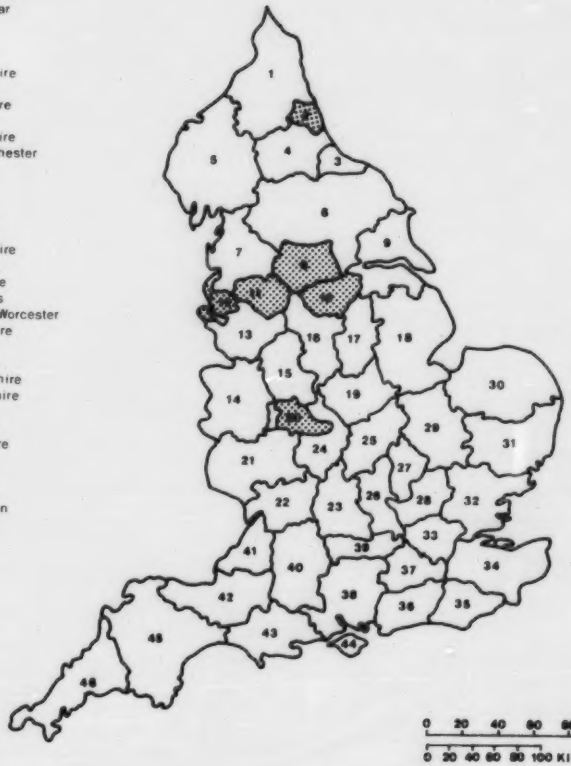
Organisation des collectivités locales en Angleterre*



* L'agglomération de Londres doit être traitée séparément. Depuis 1965, cette agglomération est formée d'un conseil du Grand Londres qui comprend 32 bourgs et la ville de Londres.

ANGLETERRE
Réforme des gouvernements locaux (1972)

1. Northumberland
2. Tyne and Wear
3. Cleveland
4. Durham
5. Cumbria
6. North Yorkshire
7. Lancashire
8. West Yorkshire
9. Humberside
10. South Yorkshire
11. Greater Manchester
12. Merseyside
13. Cheshire
14. Salop
15. Staffordshire
16. Derbyshire
17. Nottinghamshire
18. Lincolnshire
19. Leicestershire
20. West Midlands
21. Hereford and Worcester
22. Gloucestershire
23. Oxfordshire
24. Warwickshire
25. Northamptonshire
26. Buckinghamshire
27. Bedfordshire
28. Hertfordshire
29. Cambridgeshire
30. Norfolk
31. Suffolk
32. Essex
33. Greater London
34. Kent
35. East Sussex
36. West Sussex
37. Surrey
38. Hampshire
39. Berkshire
40. Wiltshire
41. Avon
42. Somerset
43. Dorset
44. Isle of Wight
45. Devon
46. Cornwall



Limite de comté (County)

Comté métropolitain (Metropolitan county)

Source: Local Government of Britain, Central Office of Information, London, 1975

Ailleurs dans le pays, 39 comtés non métropolitains ont été mis en place avec une population variant de 283 000 à 1,43 million. Ils se subdivisent en 296 districts dont la population varie de 60 000 à 100 000 habitants. De plus, les 10 250 paroisses que l'on retrouvait dans l'ancien découpage, continuent d'exister. (cf. carte)

La loi concernant le gouvernement local fut sanctionnée en 1972; des élections eurent lieu afin de constituer les nouveaux conseils. Durant l'année transitoire qui suivit, les anciennes autorités continuèrent à être responsables des services. De plus, des comités conjoints furent institués réunissant ensemble les anciennes et les nouvelles autorités politiques afin de permettre à ces dernières de profiter de l'expérience des anciennes autorités locales. Les nouvelles autorités entrèrent en fonction en 1974.

2.1.3 L'organisation politique

Les conseils de comté et les conseils de district constituent les autorités locales anglaises. Les membres de ces conseils sont élus au suffrage universel. Les élections ont lieu tous les quatre ans, et ce, depuis 1973 pour l'ensemble des gouvernements locaux. Le gouvernement laisse aux zones métropolitaines le choix d'une élection de tous les conseillers tous les quatre ans, ou d'une élection de conseillers tous les ans. Dans les zones métropolitaines, seul le mécanisme de rotation est utilisé.

Les conseils sont composés de représentants élus. Leur nombre varie de 60 à 100 conseillers pour les comtés et de 50 à 60 pour les districts. Tous les conseils procèdent chaque année à l'élection d'un représentant choisi parmi les conseillers élus. Pour les districts possédant également le statut de ville, le président occupe aussi la fonction de maire.

Quant au conseil du Londres métropolitain, il se compose de 92 conseillers élus. Le président du conseil est élu chaque année par les conseillers et occupe un poste de maire à titre honorifique. La fonction exécutive est occupée par le chef du conseil élu par ses collègues du parti politique majoritaire au conseil.

Les conseils de comté, de district et de paroisse sont tenus par la loi de procéder à au moins quatre assemblées au cours de l'année.

Le système des commissions prévaut dans l'organisation des gouvernements locaux. Elles sont majoritairement composées de conseillers élus. Par ailleurs, le conseil ou la commission peut nommer des individus non élus possédant certaines qualifications dans le domaine de compétence de la commission. Les commissions se divisent en deux catégories: celles qui sont imposées par la loi, à savoir les commissions de la police, de l'éducation, des services sociaux et celles qui sont formées sous l'initiative des autorités locales elles-mêmes.

2.1.4 Le partage des compétences

Certains critères ont été retenus dans le partage des compétences entre les différents niveaux d'autorité. L'exercice de fonctions nécessitant une planification est dévolu au comté. De plus, l'acquittement de fonctions exigeant l'emploi d'un personnel spécialisé, est assumé par les districts dans les zones métropolitaines.

Tous les conseils de comté sont responsables des services suivants: la police, la protection contre les incendies, la disposition des déchets solides, la protection du consommateur, l'habitation (pouvoirs limités), les routes (construction et amélioration), la planification (plan de construction, schéma et plan de développement, contrôle des décisions sur les grands projets) et les parcs nationaux.

Tous les conseils de district assument les fonctions suivantes: l'habitation (gestion et rénovation), la santé publique (hygiène, abattoirs, contrôle de la pollution), la collection des déchets solides, les routes (entretien des routes secondaires, parcs de stationnement), la planification (plans locaux selon le plan de développement du comté, contrôle du développement).

Les services de l'éducation, les services sociaux et les bibliothèques sont sous la responsabilité des districts dans les aires métropolitaines et sous celle des comtés dans les aires non métropolitaines. Les conseils de comté métropolitain sont responsables du service des transports en commun. Dans les zones non métropolitaines, les districts assument la gestion de la flotte d'autobus. Enfin, les conseils de comté et de district se partagent la responsabilité des services des parcs, des musées et des piscines.

Les conseils de paroisse, seules autorités locales non touchées par la réforme de 1972 mais possédant davantage de responsabilités, ont le droit d'exiger d'être consultés lors de l'élaboration de schémas de développement. Ils exercent seuls les responsabilités concernant la gestion des stationnements, abris d'autobus, centres communautaires et immeubles de la paroisse. De plus, les conseils de paroisse partagent la responsabilité de certains services avec les districts: les musées, les parcs et les espaces verts, les piscines, les équipements récréatifs.

2.1.5 Le financement des autorités locales

Le financement des autorités locales varie selon qu'il concerne les dépenses d'immobilisation ou les dépenses courantes. Les dépenses d'immobilisation qui représentent environ 25% du budget sont essentiellement financées par des emprunts. Quant aux dépenses courantes, elles se financent de trois manières; par des subventions gouvernementales (36% de leur budget), par une taxe locale levée sur les immeubles (26%), enfin par des revenus (38%), provenant de sources diverses (location de HLM, services spéciaux de la police, droits d'entrée à différentes activités).

Depuis 1958, le gouvernement accorde aux instances locales davantage de subventions globales pour financer les principaux services comme l'éducation, la santé, le bien-être, la planification, le service de lutte contre les incendies. Quant aux subventions spécifiques, elles servent surtout à financer les services de la police, de la défense civile, de l'habitation et des routes. Les autorités locales possèdent une seule taxe à savoir celle qui est levée sur les immeubles. Au fil des années, certaines modifications ont été apportées au système de taxation. Ainsi, des crédits d'impôt ont été accordés aux gens à faible revenu et 90% du coût par les municipalités suite à cette mesure sont compensés par une augmentation des subventions gouvernementales. Par ailleurs, certains types de propriétés sont exempts d'impôt comme les terres et les bâtiments agricoles, les églises et les chapelles. Enfin, la nationalisation du système d'évaluation foncière, dès les

années '50, a favorisé une évaluation foncière plus uniforme sur l'ensemble du territoire anglais.

En 1971, le gouvernement publiait un Livre vert sur les finances des autorités locales et dans lequel il est proposé d'augmenter la part des taxes foncières par un système de surimposition qui serait principalement supporté par le commerce et les services. De plus, après avoir examiné plusieurs possibilités d'autres sources de revenu, comme une taxe locale sur le chiffre d'affaires ou une taxe sur la valeur ajoutée ou un impôt sur le revenu, le Livre vert les rejette toutes. La publication de ce Livre vert n'entraîna aucune réforme importante quant aux finances des autorités locales. Cette absence de mesures globales pour remédier aux problèmes financiers des gouvernements locaux en même temps que la réorganisation des structures politico-administratives de 1972 est à l'origine de la crise financière grave dans laquelle se trouvent les municipalités depuis 1975. Le gouvernement anglais a institué une commission d'enquête sur les finances locales. Le rapport, publié en 1976, permettra de trouver certaines solutions.

En résumé, la réforme a entraîné une réduction importante du nombre d'élus; 1 350 conseils élus à environ 410 actuellement. Tous les bourgs-comtés multifonctionnels ont été abolis. Par ailleurs, on a procédé à des ajustements de frontière entre les comtés afin de respecter les tendances de la vie sociale et économique.

Plusieurs districts ont été fusionnés, leur nombre passant de 930 à 296. De plus, les territoires des villes de taille moyenne comprennent maintenant leur campagne environnante. Quant aux conseils et aux assemblées de paroisse, ils sont les seuls éléments de la structure ancienne qui n'aient pas été modifiés.

La réforme semble avoir porté davantage sur les modifications de territoire et les structures politico-administratives des instances locales que sur leur financement.

2.2 La France

2.2.1 Présentation

La France a toujours projeté l'image d'un État très centralisé. Cette image est d'autant mieux inscrite dans l'esprit des observateurs qu'elle semble être entretenue par chacun des 53 millions de Français qui y vivent.

Pourtant, ce pays compte un nombre impressionnant d'organismes et de paliers de gestion. Si l'on exclut l'administration centrale et l'on fait abstraction des liens plus ou moins institutionnels qui rattachent plusieurs de ces organismes à l'administration centrale, le territoire de la France peut être représenté comme la superposition de trois niveaux de gestion principaux: le niveau régional qui divise la France en 22 régions; le niveau départemental qui découpe le territoire en 95 départements, et le niveau local comprenant 36 395 communes. Il est vrai que le caractère décentralisé ou non d'un pays ne se mesure pas au nombre de niveaux de gestion ou d'organismes installés sur le territoire, mais à l'importance des pouvoirs qui sont accordés au palier local ou régional.

Depuis quelques années, le gouvernement français a tenté à plusieurs reprises de rééquilibrer le partage de pouvoirs entre l'administration centrale et les administrations locales ou régionales. Ses tentatives ont rarement débouché sur des résultats concrets. Qu'il suffise de rappeler le refus des Français, au référendum de 1969 sur le projet de régionalisation et de réforme du Sénat qui devait amener le Général de Gaulle à quitter la présidence du pays. Depuis, d'autres efforts ont été faits en vue d'une plus grande décentralisation des pouvoirs comme la Loi de 1972 sur la régionalisation et plus récemment, la création d'une Commission nationale sur les responsabilités locales, présidée par monsieur le ministre Olivier Guichard. Cette commission devait publier en 1976 son rapport intitulé « Vivre ensemble »[1]

C'est de ce rapport et du projet de réforme qu'il contient dont il sera question dans cette section. Ce rapport, même s'il n'a pas encore fait l'objet de mesures législatives précises de la part du gouvernement, a suscité beaucoup de discussions au sein de la population.

2.2.2 Les grandes lignes du projet de réforme

Prenant appui sur un certain nombre de principes tels que le respect des diversités et le droit à la différence et surtout, la nécessité de ne pas confondre les débats locaux avec les débats nationaux, la Commission Guichard propose un nouveau partage des responsabilités. Ce nouveau partage de responsabilités se définit essentiellement:

— par le maintien et le soutien des institutions communales existantes;

— par la mise en place, selon un mécanisme très souple et respectant la taille et la diversité des milieux, de communautés de communes, composées de représentants des communes et dotées de fonctions liées essentiellement à la politique du sol et à l'implantation d'équipements publics;

— enfin par un réaménagement des fonctions et des responsabilités qui distinguerait entre d'une part un réseau d'administration générale, à savoir les communes et les communautés de communes, et d'autre part un réseau d'administration spécialisée, les départements et les régions. (cf. carte et tableau)

[1] Commission sur le développement des responsabilités locales, *Vivre ensemble*, Documentation française, Paris.

FRANCE

Source: – "La formation de l'espace économique national", François Coront-Ducluzeau, 1984
– "Schéma général d'aménagement de la France", 1972

PROJET DE RÉFORME DE LA COMMISSION GUICHARD

Les paliers d'administration et leurs fonctions en France

Administration générale (collectivités locales)		
Les communautés de communes (nouvel organisme proposé)	(3 600)*	Responsabilités relatives à la politique des sols (urbanisme, zonage, habitation), l'organisation des réseaux (eau, ordures ménagères, assainissement), constructions scolaires de premier degré et voirie des communautés. Les communautés urbaines exerceront les mêmes compétences mais auront en plus la gestion du service d'incendie, des espaces verts, de l'éclairage et des plans de circulation.
Les communes	(36 394 en 1976)	Fonctions obligatoires: organisation des élections, état civil, police, animation et vie communale, information de base sur les démarches administratives, aide sociale, gestion du domaine privé. Fonction à exercer au niveau des communautés de communes ou des communes après entente: les équipements communaux, les services (sociaux, culturels, sportifs) et la gestion des écoles.
Administration spécialisée (palier de concertation à l'administration de l'État)		
Les régions	(22)	Planification régionale, programmation d'équipements régionaux, équipements touristiques, culturels et de transport, aide au développement économique et environnement industriel.
Les départements	(95)	De façon générale, un relais pour les politiques nationales. Selon le projet de réforme, ils seraient responsables plus spécialement de la santé publique, du transport départemental, des équipements des collèges et des normes de construction des écoles.

* Agglomération parisienne exclue.

Pour illustrer davantage la réforme proposée, reprenons quelques composantes de ces grandes recommendations de la commission.

2.2.3 Le maintien des communes

La commission ne propose pas de modifications aux structures politiques des communes. On affirme clairement le principe que les communes sont irremplaçables et doivent vivre en tant que communautés d'hommes, démocratiquement gouvernées, partenaires de plein droit dans l'ensemble administratif. Elles seraient donc toutes maintenues.

Par contre, les communes seraient appelées à se fédérer à l'intérieur de communautés de communes lesquelles n'existeraient qu'en fonction de la volonté de ses composantes, les communes elles-mêmes.

Le partage des compétences entre la commune et la « communauté » serait ouvert à la diversité et à l'évolution. La loi fixera des compétences obligatoires exercées par les communes d'une part et par les communautés de communes d'autre part. Entre les deux, la loi fixera seulement la procédure selon laquelle les communes décideront de se réserver certaines compétences ou de les confier aux communautés.

Les compétences des communes seraient au moins: l'organisation des élections, l'état civil, la police, l'animation de la vie communale (fêtes, activités sportives), l'information de base sur les démarches administratives, la solidarité de voisinage (aide sociale) et la libre gestion de son domaine privé. Ces compétences communales seraient définitives. Elles ne pourraient pas faire l'objet d'évolution.

Les communes et les communautés pourraient percevoir les quatre impôts locaux actuels: foncier bâti, foncier non bâti, taxe d'hanitation, taxe professionnelle. Les trois taxes foncières seraient réservées aux communes tandis que la taxe professionnelle serait réservée aux communautés. Les régions et les départements auraient d'autres impôts.

De plus, les communes recevraient de l'État une dotation d'administration générale allouée sur la base de leur population et de leur potentiel fiscal.

2.2.4 La création de communautés de communes

Une nouvelle unité territoriale d'administration est proposée dans le projet de réforme, les communautés de communes. Ces dernières constitueraient un palier d'administration générale entre les communes et les départements.

Il est proposé de créer 3 600 communautés (l'agglomération parisienne étant exclue) dont la taille, la force et la capacité administrative correspondraient grosso modo à une petite ville. Une centaine de grosses communautés axées chacune sur une ville de plus de 50 000 habitants et dont la population moyenne serait d'environ 175 000 habitants et les autres (3 500) auraient une population moyenne qui se situerait entre 5 000 et 20 000 habitants.

Les collectivités locales de moins de 30 000 habitants s'appelleraient des « communautés de communes » et seraient le régime le plus courant. Les collectivités de plus de 200 000 habitants seraient appelées « communautés urbaines ». Et enfin, les collectivités entre 30 000 et 200 000 habitants choisiraient entre les deux régimes.

La constitution de la carte des communautés de communes se ferait en collaboration avec les collectivités locales. les communes présenteraient leurs propositions de communautés de communes et les soumettraient pour avis au conseil général. Une commission de la carte, organisme indépendant, désigné par le Président de la République, devrait assurer la cohésion de l'ensemble sur la base suivante: les communautés de communes ne pourraient pas chevaucher deux départements. Elles pourraient regrouper des communes rurales et urbaines ou être rattachées à une agglomération. C'est finalement par une loi du Parlement que la carte définitive des communautés de communes serait établie.

Les communautés seraient administrées par un conseil et par un grand administrateur (syndic) qui en serait le président. Ce conseil serait élu par les conseils municipaux pour la même période qu'eux et en même temps que le maire et ses adjoints. Cette élection suivrait immédiatement l'élection du conseil municipal.

Les maires des communes seraient membres de plein droit, sauf dans les cas où ils préfèreraient faire élire par leur conseil municipal un autre représentant. Quant au syndic, il est élu par le conseil de la communauté pour un mandat de six (6) ans (soit le même mandat que les élus municipaux) et ses pouvoirs sont déterminés par ce dernier.

Les compétences des communautés de communes seraient surtout axées sur la politique du sol. Les communautés de communes seraient chargées entre autres de préparer et mettre en oeuvre un plan d'occupation des sols (POS). Elles exerceraient ainsi la responsabilité de l'urbanisme opérationnel et la maîtrise de l'action foncière, émettraient des permis de construction, exerceraient la maîtrise de la localisation des logements, verraient à l'implantation, l'équipement et la promotion des zones d'activités et assumeraient l'organisation des réseaux (eau, ordures ménagères, traitement des eaux usées). De même, elles seraient responsables des travaux de voirie et de constructions scolaires du premier degré. De plus, elles pourraient être associées au fonctionnement des grands services publics.

Les communautés urbaines exerceraient toutes les compétences des communautés ordinaires et de plus géreraient les services de lutte contre l'incendie, du traitement des déchets, des espaces verts, des zones naturelles, de l'éclairage public et des plans de circulation.

Le secteur libre des fonctions à partager entre les communes et les communautés de communes serait plus vaste que les compétences obligatoires de chacune et comprendrait tout le domaine des équipements, des services sociaux, des services culturels, des services sportifs et de la gestion des écoles. C'est par une charte de partage des responsabilités assortie d'un pacte financier que se ferait le partage des compétences entre les communes et les communautés.

Quant au financement, les communautés de communes auraient accès aux quatre impôts locaux; elles auraient un accès réservé à la taxe professionnelle. Les communautés recevraient en outre une dotation générale ordinaire de fonctionnement destinée à établir l'égalité des chances pour les citoyens. enfin, une dotation globale d'équipement serait allouée aussi aux communautés. Elle serait éventuellement confondue avec la dotation générale ordinaire de fonctionnement. Ces trois dotations remplaceraient les diverses subventions de l'État.

2.2.5 Les départements et les régions

Le découpage territorial des départements et des régions n'est pas affecté par la proposition de création de communautés de communes. Cependant, la Commission de la carte pourra proposer des modifications aux limites départementales afin que soient constituées des communautés viables dans les cas d'un chevauchement sur deux départements.

Quatre nouveaux domaines de compétences seraient attribués aux départements. Il s'agit de l'éducation (enseignement du premier degré, normes de construction des écoles, construction, entretien, fonctionnement et équipement des collèges, transports scolaires), l'action sanitaire et sociale, la voirie et les transports, les polices spécialisées et la protection civile.

Quant aux régions, de nouveaux domaines de compétence leur seraient reconnus relativement à la culture (grands équipements), le tourisme (promotion, grands équipements), les transports (schémas régionaux des transports) et l'aide au développement économique (agences de développement économique, implantation de nouvelles industries) et l'amélioration de l'environnement industriel.

La commission ne propose aucun changement au conseil général chargé de voir aux affaires départementales. Cependant, on suggère de représenter les communautés urbaines créées par la Loi de 1966 par des membres de leur conseil au sein des conseils généraux permettant ainsi de corriger la représentation insuffisante des populations urbaines. La structure des régions ne serait pas modifiée. La commission croit que la Loi de 1972 en créant les établissements publics régionaux en a fait un bon instrument des collectivités locales (communes, départements) pour les aider sans les dominer.

Sur le plan financier, les départements auraient leur fiscalité propre, c'est-à-dire qu'ils pourraient voter des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu, percevoir certains droits d'enregistrement sur les mutations et les baux et le produit de la vignette automobile.

Ils bénéficient également de transferts de l'État afin d'assurer l'égalité des chances entre les départements sous forme de deux dotations: l'une générale ordinaire de fonctionnement, l'autre d'équipement.

Les régions ne pourraient plus lever leur part sur les quatre taxes locales. Elles seraient autorisées à prélever diverses taxes appropriées à leur rôle dans le développement économique, telle la taxe sur les carburants. Le plafond légal des ressources fiscales auxquelles elles ont droit serait supprimé.

2.2.6 Les mécanismes de mise en oeuvre

La Commission Guichard propose une démarche de mise en oeuvre de la réforme par étape.

La première phase consisterait en l'adoption d'une loi organique ou une révision de la Constitution qui arrêterait les principes de l'administration des Français par eux-mêmes, tracerait les rapports nouveaux entre l'État et les collectivités locales, préciserait, en vertu de l'article 34 de la Constitution, le rôle de la loi.

La seconde phase consisterait en la préparation et l'adoption d'une loi générale d'organisation administrative. Cette loi définirait les compétences obligatoires des diverses institutions locales, créerait les communautés de communes, établirait la Commission de la carte, modifierait la Loi de 1871 sur les départements, définirait les rapports financiers entre l'État et les collectivités, réformerait l'imposition locale, mettrait en place la conférence nationale des institutions locales, imposerait au gouvernement l'obligation de présenter au Parlement un rapport annuel sur la réforme et enfin définirait un calendrier de la réforme.

Après cette phase législative s'amorcerait la mise en oeuvre comme telle: définition de la carte et son adoption par le Parlement (deux ans de travaux sont nécessaires). La mise en place des nouvelles institutions du réseau municipal (six mois environ). Ensuite suivrait une transition qui assurera la mise en place du dispositif financier (impôts, dotations, prêts). Cinq (5) ans environ seraient nécessaires pour que l'on puisse dire que le nouveau régime s'applique. Les communautés de communes devraient donc fonctionner vraiment en 1985.

2.3 La Suède

2.3.1 Présentation

Les communes suédoises (kommun) ont toujours joui d'une grande autonomie, tant par les responsabilités exercées, que par leur grande marge de manoeuvre dans la fixation de leurs sources de revenus. Plusieurs réformes furent entreprises pour consolider ce poids politique et économique des communes dans la réalité nationale.

Dès 1946, on amorça une réforme des communes suédoises qui fut mise en application plus tard. Cette première réforme avait pour objectif essentiel de réduire le nombre de communes et de créer une charpente administrative renouvelée leur permettant de mieux s'ajuster aux réalités sociales, politiques et économiques du temps.

Bien que la réforme de 1952 ait permis de réduire de façon importante le nombre de communes, elle s'est révélée inapte à régler les problèmes des communes rurales. Ces dernières furent souvent dans l'impossibilité d'assumer pleinement les responsabilités qui leur étaient dévolues.

Par ailleurs, l'Union des communes rurales suédoises dénonça l'insuffisance de la réforme et exprima son accord pour l'amorce d'une seconde restructuration. Le gouvernement institua à cette fin une commission d'enquête. Cette dernière

exprima l'idée que le succès de la réforme dépendait de l'implication et de l'accord des communes dans le processus de restructuration.

La seconde réforme eut lieu en 1962. Elle consistait essentiellement à créer des communes comprenant au moins 8 000 habitants qui seraient capables d'assumer la responsabilité des services tels l'éducation, le bien-être, l'administration. La restructuration des communes était basée sur leur fusion volontaire. De plus, elle visait à briser l'attraction exercée par les métropoles en créant des communes de dimension moyenne capables de freiner ce processus.

2.3.2 Les grandes lignes des réformes

La Suède avec ses 9 millions d'habitants comprend maintenant deux paliers locaux principaux si l'on fait exclusion des paroisses qui assument des fonctions liées essentiellement au culte:

— des comtés (*län*) au niveau régional;

— et des communes (*kommun*) au niveau local. (cf. carte)

Les comtés ont à leur tête un conseil général. Celui-ci est un organisme mixte formé de représentants nommés par l'administration centrale et de représentants de la population élus au suffrage universel. Ils s'occupent essentiellement de la gestion des hôpitaux et autres services sanitaires ainsi que de l'administration des écoles spécialisées.

Par contre, les communes constituent les institutions locales proprement dites. Leurs responsabilités sont vastes et concernent aussi bien les services comme les infrastructures d'aqueduc et d'égout, les loisirs, la protection contre les incendies, etc., qui étaient traditionnellement de responsabilité locale que l'enseignement public, les services sociaux ou de santé.

C'est pourquoi l'effort premier des diverses réformes entreprises depuis 1952 a été de trouver une taille et un territoire convenables pour permettre aux communes de s'administrer efficacement. Par fusion et consolidation, les 2 500 communes, dénombrées en 1959, ont été reduites à 1 000 après la première réforme. Suite à la seconde, il n'y a plus en 1974 que 276 communes.

La seconde réforme des gouvernements locaux avait fixé un nombre minimum de population des communes à environ 8 000 habitants. Il s'est avéré que la population moyenne des groupes de communes (*kommunblocks*) s'élevait à environ 14 000 habitants. Néanmoins, le quart des communes ont moins de 10 000 habitants, la moitié 10 000 et 30 000 habitants et le reste plus de 30 000.

La Suède comprend également 23 comtés. Le conseil général exerce son autorité sur plusieurs communes. Par ailleurs, trois communes ne relèvent d'aucun comté et sont elles-même responsables des tâches normalement assumées par le conseil général. Il s'agit des communes de Göteborg, de Malmö et de l'île de Gotland.

SUÈDE

RÉFORME DES GOUVERNEMENTS LOCAUX (1962)

Source: Planning Sweden, Ministry of Labour and Housing and Ministry of Physical Planning and Local Government, Stockholm, 1973

2.3.3 L'organisation politique

Toutes les autorités locales suédoises sont élues au suffrage universel direct pour une durée de 3 ans.

Chaque commune est composée d'un conseil communal et d'un conseil d'administration. Le conseil communal est formé d'un nombre de conseillers variant, selon la grandeur de la population, entre 30 et 100 représentants. Il assume la responsabilité de fixer les objectifs concernant les activités de la commune et de prendre les décisions importantes. Par ailleurs, le conseil administratif, composé d'environ 15 conseillers nommés par le conseil communal, est responsable des aspects économiques de la commune et de la préparation des dossiers devant être soumis au conseil communal. De plus, il veille au bon fonctionnement des différents comités.

Il existe dans l'organisation administrative des communes suédoises, deux types de comité, dont le nombre est variable. Certains sont obligatoires, à savoir ceux de la construction, de l'éducation, du domaine social, de la santé, de la circulation, de la sélection des jurés. D'autres sont facultatifs: le comité des loisirs, celui de la culture, etc. Ils sont composés de membres du conseil communal et de citoyens nommés par le conseil ou par le comité.

La structure politique que l'on retrouve au niveau des conseils généraux correspond en grande partie à celle des communes. Un conseil formé d'un minimum de vingt personnes élues au suffrage universel est responsable de l'établissement des budgets pour les tâches relevant de son autorité. Il existe également un conseil administratif. Enfin, le principal comité est responsable de l'administration des hôpitaux qui se trouvent au sein de son territoire.

Par ailleurs, il existe à la tête de chacun des 23 comtés un gouverneur nommé par le gouvernement central et entouré d'une équipe technique. La planification sociale et économique a été confiée à cette équipe. De plus, le gouverneur peut assister aux réunions des conseils généraux, mais il n'a pas droit de vote. Enfin, le gouverneur et son équipe ont pour tâche de conseiller et de superviser les communes dans leur administration.

2.3.4 Le partage des compétences

Les communes sont responsables de tout ce qui concerne la vie locale. Elles exercent les responsabilités suivantes: l'enseignement général (les grandes écoles et les universités exceptées), les services sociaux (services aux personnes dans le besoin, aide à l'enfance et protection de la jeunesse, aide aux personnes âgées, aides familiales), la santé (contrôle de l'hygiène, inspection), les infrastructures (aqueduc et égout, construction et entretien des chemins municipaux, parcs), la planification urbaine sur le plan local, la protection contre les incendies, les bibliothèques. En outre, certains pouvoirs non réglementés peuvent être exercés par les communes. Il s'agit des loisirs et de la culture (arénas, piscines, théâtres), des transports publics (autobus), des aéroports et des ports, de l'alimentation en gaz et en électricité et enfin des hôtels.

Par ailleurs, il arrive fréquemment que des communes pourvoient à certains services en partageant leurs ressources. Cette coopération intercommunale est largement encouragée par le rôle actif de l'association des communes suédoises, qui joue à la fois un rôle d'agent de négociation entre employeurs-employés des communes suédoises et également voit à organiser des « pools d'achat » pour ses membres.

Les responsabilités des comtés résident essentiellement dans l'administration des hôpitaux, des institutions d'enseignement supérieur et enfin des soins dentaires.

Par ailleurs, dans le cas des grandes villes où la commune et le comté sont regroupés dans un même organisme, ce dernier assume d'autres responsabilités: les transports en commun, la planification des adductions d'eau et des égouts, la planification à l'échelle régionale, la répartition des quotas de logement, la planification des nouveaux centres urbains, la planification de l'enseignement secondaire.

2.3.5 Le financement

Les revenus des communes sont alimentés de plusieurs façons. Ils proviennent en grande partie de l'impôt communal sur le revenu; en 1975, cet impôt représentait environ 40% de leur revenu total. Bien qu'il soit indépendant de celui de l'État, cet impôt sur le revenu est établi sur les mêmes bases que ce dernier.

Les crédits alloués par l'État constituent également une autre source de revenu (27% des revenus des communes). Ils sont consentis pour pourvoir à certains services (traitement des professeurs, construction d'écoles, certaines catégories d'aide sociale). En plus des subventions spéciales allouées par le gouvernement central, il existe également des subventions particulières d'égalisation fiscale. Par ailleurs, les communes sont habilitées à procéder à des emprunts. Dans les cas d'emprunts importants, l'autorisation de l'État est nécessaire. Enfin, d'autres revenus sont tirés de la vente de biens immobiliers.

Les dépenses des conseils généraux à la tête des comtés sont couvertes par des impôts spéciaux qu'ils lèvent sur les mêmes bases et les mêmes principes que l'impôt communal.

2.3.6 Les mécanismes de mise en oeuvre

La première réforme réduisit le nombre de communes de 2 500 à 1 000. Elle visait également à créer des communes contenant un minimum de 3 000 habitants. Cette première restructuration jugée insatisfaisante pour les communes rurales, fut suivie par une seconde réforme en 1962. Par ailleurs, la restructuration scolaire semble avoir été déterminante dans l'établissement de cette deuxième remise en question des communes.

Le succès de cette seconde réforme était tributaire d'un accord entre les communes et de la volonté de ces dernières à s'impliquer dans les regroupements prévus. Sa mise en oeuvre comprenait quatre étapes. Le gouverneur de chaque comté en collaboration avec les communes prépare d'abord une carte de nouvelles communes regroupées (*kommunblocks*). Les propositions sont par la suite

soumises à l'approbation gouvernementale. Dans un troisième temps, on encourage la formation de comités de coopération réunissant les diverses communes faisant partie du « *kommunblock* ». Par la suite, cette opération devrait engendrer la fusion volontaire des diverses communes faisant partie d'un même bloc de communes.

Puisque les fusions volontaires ne se faisaient pas au rythme voulu, le gouvernement suédois fixa une date limite aux regroupements, soit janvier 1974. À ce moment, il ne restait plus que 275 communes.

2.4 L'Ontario

2.4.1 Présentation

L'Ontario, la plus populeuse des provinces canadiennes (8 millions d'habitants en 1976) a été la première à concevoir une importante réforme de ses structures municipales. Dès 1953, cette province réalisait une consolidation majeure de sa zone métropolitaine par la création de la municipalité du Toronto métropolitain. Ce nouveau gouvernement de type régional va inspirer la création de nouveaux gouvernements municipaux dans d'autres régions de la province.

Avant la réforme, l'Ontario comptait en plus du Toronto métropolitain, 925 municipalités locales (cités, villes, villages, townships, districts d'amélioration) réparties en 38 comtés. Il existait aussi plusieurs milliers de commissions locales à but spécifique, telles les commissions hydro-électriques qui rendaient des services publics sans nécessairement être dirigées par des représentants de la population.

L'importance et la rapidité du développement économique et de l'urbanisation de l'Ontario depuis la dernière guerre posaient un certain nombre de problèmes aux structures municipales. Conscient de ces problèmes que divers comités et commissions gouvernementales avaient mis en évidence (financement, utilisation du sol, gestion des services), le gouvernement de l'Ontario énonça l'objet de sa réforme municipale dans une déclaration du premier ministre d'alors, John Robarts, le 28 novembre 1968 à l'Assemblée législative.

« L'objet fondamental du gouvernement en abordant une politique d'établissement de gouvernements régionaux est de rendre le gouvernement local aussi fort et significatif que possible. Comme notre société devient plus complexe, la population ontarienne, devant qui le gouvernement est responsable, doit être capable de participer aux décisions et à la direction de leur gouvernement. Si nos partenaires municipaux sont incapables de résoudre les problèmes auxquels ils font face à cause de leur petite taille, de leurs ressources financières limitées et de leur inaptitude à fournir les services que tous les habitants de l'Ontario devraient recevoir, la participation devient futile ».[1]

---

[1] *Design for development (phase II).*

La réforme visait également à faire disparaître dans la gestion municipale la traditionnelle séparation des villes et des territoires ruraux qui leur sont adjacents et à permettre aux gouvernements locaux de remplir des fonctions exercées par des commissions locales ou par d'autres paliers administratifs.

Bien que le projet initial de réforme visait l'ensemble de la province, il est important de noter que, mis à part quelques fusions et annexions et la création d'une municipalité de district (Muskoka), la partie à prédominance rurale de la province n'a pas été modifiée par la réforme. Cette « zone non restructurée » comprend 740 municipalités locales qui assument les services municipaux habituels et 27 comtés qui conservent un nombre restreint de responsabilités dans le domaine des routes, des foires agricoles, etc. Il ne sera donc question ici que de la « zone restructurée » de l'Ontario, soit la zone à prédominance urbaine sur laquelle a surtout porté la réforme.

2.4.2 Les grandes lignes de la réforme

L'essentiel de la réforme a été réalisé de 1968 à 1974 par la création de dix (10) municipalités régionales (*regional municipalities*) lesquelles regroupent avec le Toronto métropolitain plus de 60% de la population ontarienne. (cf. carte)

Les municipalités régionales constituent un nouveau palier de gouvernement supralocal. Neuf d'entre elles regroupent plus de 150 000 habitants. Ottawa-Carleton pour sa part comprend la plus forte population avec plus de 500 000 habitants. Quant aux municipalités locales, elles ont fait l'objet d'une centaine de fusions et d'annexions de manière à s'adapter à la taille minimale visée par la réforme, soit 8 000 habitants.

Les limites territoriales des municipalités régionales tiennent compte des anciens comtés, mais elles ont été établies en fonction de l'existence d'un pôle urbain et de l'intégration des zones rurales et urbaines.

L'échéancier de la réforme ontarienne fut fixé sur une base de priorité en commençant par les régions connaissant un développement rapide. Le cheminement habituel consistait en l'étude d'une région donnée suivie d'une consultation des principaux intéressés et l'adoption d'une loi fixant la forme et le fonctionnement de la municipalité régionale.

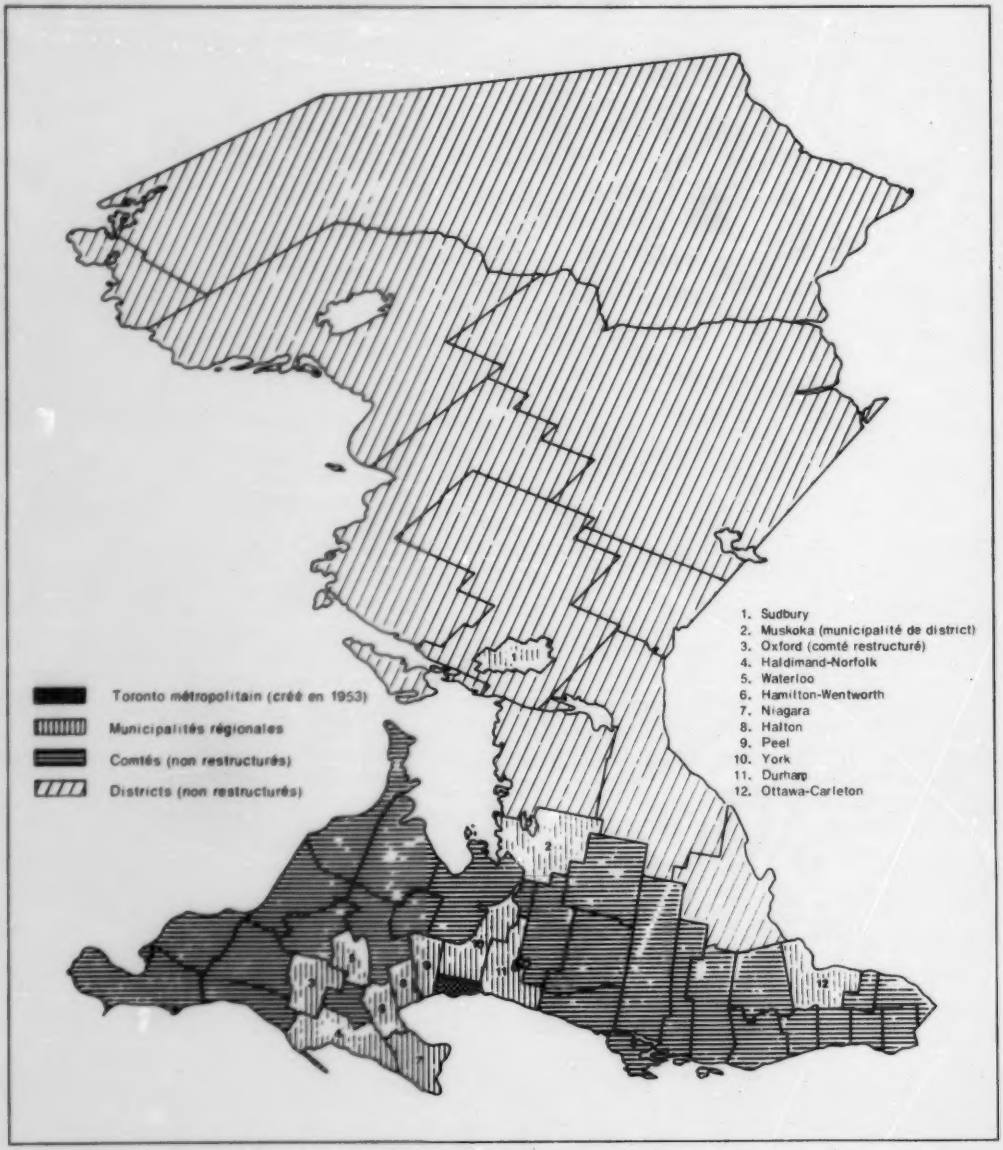
2.4.3 L'organisation politique

Le système d'administration à deux paliers (*two-tiers*) a été retenu, les municipalités régionales constituant le palier supérieur.

Les conseils des gouvernements régionaux sont généralement élus pour deux ans selon un mode indirect c'est-à-dire que les représentants au conseil régional doivent être d'abord élus au conseil local. Seule la municipalité régionale de Niagara a un mode mixte de représentation: le conseil régional se compose de membres issus des conseils locaux et de membres élus directement par la population (Niagara). Le nombre de représentants peut varier selon l'importance des populations représentées mais en assurant une représentation des zones à faible densité.

PROVINCE DE L'ONTARIO

RÉFORME MUNICIPALE (1968–1974)



Source: Municipal Directory 1977–78, Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs of Ontario

L'administration de la municipalité régionale est assurée par un système de « comités-conseils », chacun responsable d'un secteur spécifique. Ces comités dirigés par des membres élus du conseil élaborent les politiques sectorielles qui sont mises en oeuvre par différents départements, (finances, santé et bien-être, travaux publics, etc.).

2.4.4 Le partage des compétences

Les lois spécifiques créant les municipalités régionales prévoient le partage des fonctions entre le palier local et le palier régional. Ce partage peut parfois varier pour s'adapter aux situations particulières de chacune des municipalités régionales. (cf. tableau)

Les paliers d'administration publique et leurs fonctions en Ontario

1. (Zone restructurée)

Municipalités régionales	(11)*	Fonctions généralement régionalisées: les emprunts, les services sociaux, la police, les équipements régionaux. Fonctions généralement partagées: la planification, l'approvisionnement en eau, les égouts, les routes, la circulation, l'aide financière aux hôpitaux et la répartition des taxes. Fonctions nécessitant une coordination régionale: planification du transport en commun, service d'incendie.
Municipalités locales	(83)	Fonctions généralement locales: la perception des taxes, la gestion du transport en commun, les services publiques, les bibliothèques, les centres communautaires, la cueillette des déchets solides, le service des incendies, les services ambulanciers, et les trottoirs.

2. (Zone non restructurée)

Comtés	(27)	Zone à prédominance rurale où les comtés exercent peu de fonctions, telles la responsabilité de certaines routes et les foires agricoles.
Municipalités	(740)	Les municipalités exercent dans l'ensemble les fonctions locales décrites plus haut selon leur nécessité spécifique.

* Incluant la municipalité de Muskoka mais excluant le Toronto métropolitain et Thunder Bay.

L'emprunt de capitaux est régionalisé afin de permettre la gestion à long terme du capital.

Les services de police, les équipements régionaux et les services de santé et de bien-être relèvent également du palier régional.

Quant à la planification, le gouvernement régional est responsable de la conception d'un plan d'ensemble couvrant les aspects économiques et physiques du développement régional et la planification des services sous sa juridiction. Le niveau local assume pour sa part la préparation de plans plus détaillés, lesquels doivent respecter les politiques de développement énoncées dans le plan d'ensemble. De plus, ce plan d'ensemble est lui-même subordonné aux politiques énoncées dans le programme de développement régional de la province. Quant à la planification du transport en commun, elle est intégrée à la planification d'ensemble de la région.

Les routes intermunicipales et le contrôle de la circulation sont partagés entre les deux paliers de gouvernements locaux.

La responsabilité des égouts et la gestion des déchets solides sont aussi partagées. La municipalité locale assume la collecte des déchets solides alors que la région peut fournir les services centralisés de traitement des égouts et de disposition des déchets solides.

Les équipements d'adduction et de filtration d'eau, et le réseau primaire de distribution sont gérés au niveau régional. Cependant, le réseau secondaire de distribution relève de la municipalité locale.

Les municipalités locales ont la responsabilité exclusive de la perception des taxes, de l'entretien des trottoirs, des bibliothèques, des centres communautaires, des services ambulanciers ainsi que d'autres équipements publics de nature locale.

Les gouvernements locaux ont intégré certaines fonctions exercées auparavant par des commissions locales plus ou moins indépendantes. Par contre, elles n'exercent pas encore de fonctions importantes provenant du gouvernement provincial comme le laissait entendre le programme de 1972. De plus, la distinction entre les instances municipales et les instances scolaires a été maintenue malgré la tendance à définir des limites territoriales communes.

2.4.5 Le financement

Le financement municipal pour sa part, a bénéficié d'une régionalisation et d'une uniformisation de l'évaluation, de l'imposition et des emprunts. De plus, le gouvernement de l'Ontario a amorcé un élargissement de la formule des subventions inconditionnelles. Par contre, malgré une étude en cours pour l'amélioration de l'impôt foncier, aucune nouvelle source de revenus n'a été mise à la disposition des gouvernements locaux.

Parallèlement à la réforme des structures municipales, un certain nombre d'ajustements furent cependant apportés. En 1968, une réduction de l'impôt sur les propriétés résidentielles avait été introduite.

Pour encourager la réforme municipale, la province adopta en 1970 la Loi des subventions régionales-municipales. Cette loi permettait aux régions de toucher un minimum de $9 per capita destinés aux municipalités membres.

À partir de 1970, le gouvernement a apporté certaines modifications à l'impôt foncier pour aider les agriculteurs, les personnes âgées et les citoyens à bas revenus. Parallèlement, le gouvernement renforçait son programme de subventions aux municipalités.

En 1976, suite à la présentation de son budget, le gouvernement formait une commission d'enquête sur la réforme de l'impôt foncier en Ontario. Le but visé par le gouvernement était une application plus équitable de ce mode d'imposition. La commission, après études et consultations, remettait en mars 1977 son rapport au gouvernement qui le rendait public le même mois. En janvier 1978, suite à ces études et consultations, le gouvernement proposait la création d'un comité mixte municipal-provincial qui aurait trois mois pour présenter des propositions en vue d'une législation appropriée.

Bien que ce réaménagement de l'impôt foncier se situe dans le contexte de la création des gouvernements régionaux, peu de références sont faites aux objectifs qui ont présidé à leur formation, notamment quant à l'élargissement de l'autonomie locale.

CHAPITRE 3

Les faits marquants

LES FAITS MARQUANTS

La présentation des réformes dans chacun des pays a permis de mettre en relief les différentes expériences de réorganisation des pouvoirs locaux et de décentralisation.

Au-delà des particularités nationales qui ont marqué ces réformes, il est possible de dégager quelques constantes significatives.

3.1 La délicate question des limites territoriales

Dans tous les pays étudiés, la question de la définition des limites territoriales a été de première importance. La délimitation des bases territoriales d'administration soulevait plusieurs questions tant d'ordre psychologique (aspects historiques et familiers), politique (représentation), qu'administratifs (efficacité, rentabilité des équipements). Aussi certains pays ont-ils pris des mesures pour mieux définir les territoires d'appartenance des citoyens ou à tout le moins pour mettre en place des mécanismes institutionnels pour y parvenir.

En Angleterre, dans le cadre des travaux de la Commission Redcliffe-Maud, à l'origine de la réforme, une enquête fut menée à l'échelle nationale sur la perception que se faisaient les citoyens de leur environnement immédiat. En France, la commission pour le développement des responsabilités locales proposait la création d'une commission qui établirait le découpage des communautés de communes en collaboration avec les collectivités locales.

Néanmoins des critères ont généralement guidé les découpages territoriaux. Parmi ceux-ci, il faut mentionner la consolidation des zones urbaines avec les zones rurales adjacentes sur un même territoire et l'établissement d'une base territoriale suffisamment large pour offrir des services à un coût raisonnable, mais aussi assez restreinte pour faciliter l'accessibilité et la participation des citoyens. Le respect des réseaux sociaux et économiques, l'utilisation de découpages existants notamment dans le domaine scolaire ou des services sociaux et la perspective de décentralisation de nouvelles fonctions, étaient aussi pris en compte dans l'établissement des limites des gouvernements locaux restructurés.

3.2 L'abandon de la distinction ville-campagne

La délimitation du territoire est certes une question délicate et plusieurs pays durent délaisser certains critères techniques pour rejoindre les zones d'appartenance des citoyens. Cependant, le découpage des territoires des différentes réformes visait à mettre un terme à la distinction ville-campagne.

Que ce soit en Angleterre, en Suède ou en Ontario, les réformes entreprises ont cherché à harmoniser la ville et sa campagne environnante. Le projet français retient également ce postulat. Le but visé par ce geste est de réduire les tensions entre les villes et leurs zones environnantes, tant en matière de distorsion des coûts qu'en matière d'une gestion mieux planifiée du développement et de l'aménagement.

3.3 La variété des formes d'organisation politique des gouvernements locaux et leurs modes de représentation

L'établissement des structures politiques locales soulevait deux questions majeures. La première consistait à choisir entre la restructuration des institutions locales existantes ou la création d'un nouveau palier de gouvernement local. L'une ou l'autre des options pouvait être accompagnée ou non de fusion des municipalités locales. Le projet français propose la création d'un nouveau palier, les communautés de communes. La Suède et l'Angleterre ont opté pour la restructuration des paliers déjà existants mais accompagnée de fusions de municipalités locales.

Quant à l'Ontario, les organismes de deuxième niveau (comtés) ont été remplacés par des organismes similaires (municipalités régionales) mais conçus dans une perspective de modernisation de l'administration locale. La réforme a cependant entraîné des fusions des municipalités locales.

La deuxième question portait sur le mode de représentation des nouvelles structures (élection directe ou indirecte, équité de la représentation urbaine et rurale, nombre de membres des conseils et durée des mandats). Alors qu'en Suède et en Angleterre toutes les autorités locales sont élues au suffrage universel direct, la France et l'Ontario (sauf pour la municipalité régionale de Niagara) privilégient une représentation indirecte à savoir que les membres du conseil de la municipalité régionale ou de la communauté de communes sont d'abord élus au niveau local. La représentation urbaine et rurale est en général basée sur l'importance de la population mais s'efforce aussi d'assurer une représentation des parties du territoire à faible densité.

Par ailleurs, le nombre de membres des conseils des municipalités régionales varie beaucoup d'un pays à l'autre et la durée des mandats s'échelonne de deux (2) à quatre (4) ans selon le pays.

Quant aux structures administratives, la formule la plus répandue est celle des commissions spécialisées, dirigées par des membres du conseil et responsables de fonctions spécifiques.

3.4 La difficulté du partage des compétences

Le partage des compétences entre le palier local et le palier régional est en général fixé par législation. Pour certaines fonctions cependant, les lois prévoient qu'une entente peut être conclue entre les municipalités locales et régionales.

Sauf pour un certain nombre de compétences dont la nature même les destine au palier régional (la planification des services régionaux, l'aménagement régional, les emprunts...) ou au palier local (les centres communautaires, les loisirs...), la clarté semble difficile à atteindre dans le partage des compétences. Le projet français délimite avec précision les fonctions respectives des nombreux paliers administratifs et politiques (communes, départements, « communautés de communes », régions) mais sa clarté n'en fait pas disparaître la complexité. De même en Ontario, les évaluations provisoires du fonctionnement de quelques nouvelles municipalités régionales indiquent la nécessité de clarifier davantage le partage des compétences des divers paliers gouvernementaux.

3.5 Une question pleine d'embûches: le régime fiscal

Sauf pour la Suède où les municipalités semblent s'accommoder de l'impôt sur le revenu comme source principale de revenu, le financement semble le point le plus douloureux des réformes. La réforme du financement n'a pas toujours appuyé celle des structures. Il semble très difficile de trouver une nouvelle source de revenu exclusive aux gouvernements locaux.

En Ontario, malgré certains correctifs pour améliorer l'équité fiscale, la réforme n'est pas encore terminée. Il en est de même pour l'Angleterre où les gouvernements locaux traversent actuellement une crise financière. Quant à la France, elle tente aussi dans son projet d'équilibrer les finances des différents paliers administratifs par une série d'ajustements des impôts fonciers, taxes professionnelles et taxes d'habitation. L'impôt foncier reviendrait cependant aux communes locales et les communautés de communes disposeraient de la taxe professionnelle.

L'impôt foncier demeure la source de revenu privilégiée par les gouvernements locaux malgré certains aménagements pour tenir compte de l'évolution économique et des revenus des contribuables. C'est dans cette optique, que l'évaluation foncière a été modernisée et uniformisée dans les années '70 en Ontario.

Par contre, les subventions et les contrôles gouvernementaux continuent de peser lourd dans les budgets des gouvernements locaux et de réduire d'autant leur marge de manoeuvre dans l'établissement de leurs priorités. Cependant, en Angleterre, en Ontario et en France, les mécanismes des subventions globales ou inconditionnelles viennent contrebalancer quelque peu le poids de l'administration centrale dans l'administration locale.

3.6 La réorganisation des pouvoirs locaux: une démarche progressive

Les réformes sont l'aboutissement d'une lente maturation entrecoupée d'analyses, de discussions, de consultations et de prises de position.

En Suède, la réorganisation des collectivités locales s'est faite sur une période d'une vingtaine d'années marquée par deux réformes majeures. En Angleterre, l'ensemble de la réforme a pris près de huit ans; trois ans d'étude et de consultation de la population dans le cadre de la Commission Redcliffe-Maud, trois autres

années marquées par deux livres blancs, une autre consultation et la sanction de la Loi en 1972, et enfin deux années pour mettre en marche de façon opérationnelle les nouveaux organismes politiques (1972-1974). Quant à l'Ontario, le processus de création de municipalités régionales s'est effectué pour l'essentiel, de 1968 à 1974; il n'est d'ailleurs pas totalement terminé et sa poursuite repose sur l'initiative des municipalités et des comtés non restructurés.

Il faut noter également que cette démarche est non seulement longue mais aussi par étape. Le déroulement graduel des réformes s'apprécie aussi bien à l'intérieur des étapes qui précèdent l'action législative comme en Angleterre, que dans la mise en oeuvre même de la réforme. Ainsi en Ontario, la réforme s'est effectuée par région successive, là où la situation l'exigeait de façon particulière et en tirant les leçons des implantations antérieures.

Conclusion

CONCLUSION

Les raisons qui ont conduit les divers pays à entreprendre la réforme des institutions locales en vue d'un partage plus équilibré des responsabilités s'inspirent à peu près toutes des mêmes thèmes: croissance urbaine, érosion du pouvoir local, insuffisance des ressources financières au niveau local, cadre territorial trop restreint distinction désuète de la ville et de la campagne, etc.

Les réformes entreprises ou envisagées par chacun des pays pour pallier à ces difficultés ont cependant fortement varié en fonction non seulement des institutions existantes et de l'époque où elles ont été entreprises mais aussi de la plus ou moins grande importance accordée par ces pays aux instances locales et de leur volonté d'impliquer les citoyens dans la gestion de la vie locale.

S'il est possible de tirer un enseignement des réformes étudiées dans ce document, il faut admettre que certaines questions sont plus délicates que d'autres. Ainsi, la délimitation du territoire, l'organisation politique de même que le régime fiscal ne peuvent être résolus par des formules magiques. Chaque pays doit trouver une voie qui lui est propre.

D'une façon générale, les réformes ont été une réussite lorsque les instances locales existantes comme en Suède et même en Angleterre offraient leur collaboration, que les ressources financières étaient suffisantes pour assurer une gestion responsable, et que les solutions apportées par la réforme aux problèmes des juridictions multiples et de l'aménagement du territoire étaient satisfaisantes.

Lorsque de nouveaux découpages de territoire étaient proposés comme en Angleterre ou en Ontario, l'élément déterminant dans l'acceptation de la réforme devenait le sentiment d'adhésion et d'appartenance des citoyens à ces nouveaux territoires. C'est pourquoi, là où la consultation et la participation des citoyens ont été le plus large possible, la réforme s'est mise en marche plus rapidement et avec un plus grand succès.

Ces expériences étrangères, si elles peuvent servir de référence à la démarche de décentralisation qui s'amorce au Québec, ne peuvent être transposées directement. Il appartient aux gens d'ici de définir la voie de réorganisation des pouvoirs et des responsabilités qui répondent le mieux à leurs aspirations.